

ATUAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES NO INTERIOR DOS ESTÁDIOS DE FUTEBOL À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS

Fernando Ananias da Silva¹
João Batista Machado Barbosa²

RESUMO

O presente estudo analisa a atuação das polícias militares na parte interna dos estádios de futebol face os princípios constitucionais administrativos informadores da atividade de segurança pública exercida pela Administração Pública. Para tanto, mostra-se a atribuição dada pela Constituição Federal de 1988 às polícias militares estaduais e sua participação em eventos esportivos de futebol, de natureza privada, bem como, a legislação infraconstitucional que regula a responsabilidade pela segurança dos torcedores e sua relação de natureza consumerista com os organizadores de eventos partidas e campeonatos de futebol. Dessa forma, é clara a inconstitucionalidade da prestação de segurança por agentes públicos em evento esportivo privado, pois tal ato desvia-se da finalidade pública que orienta todas as ações realizadas pelo administrador público enquanto nessa condição.

Palavras-chave: Constituição Federal. Administração Pública. Polícia Militar. Atuação. Estádios. Desvio de Finalidade.

THE PERFORMANCE OF MILITARY POLICE INSIDE OF FOOTBALL STADIUMS TOWARDS THE CONSTITUTIONAL ADMINISTRATIVE PRINCIPLES.

ABSTRACT

This study aims to analyze the performance of military police officers at the inside area of the soccer stadiums towards the constitutional administrative principles bound up with public security activities executed by the Public State Administration. Accordingly, it shows the attribution given by the Federal Constitution of 1988 to female police officers, as well as their participation in soccer events in a private security barrier. Therefore, it is unconstitutional to implement public security forces in private sportive events, since it diverges from the public purpose which is guided by all the actions of the public administrator.

Key words: Federal Constitution. Public Administration. Military Police. Acting. Stadiums. Diviation of Goal.

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNIRN. E-mail: fernandorn.1@hotmail.com

² Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNIRN. E-mail: jbmmb@uol.com.br

1. INTRODUÇÃO

As polícias militares estaduais exercem um importante papel para a manutenção da ordem pública e para incolumidade das pessoas e do patrimônio, pois é essa a atribuição dada pela Constituição Federal de 1988. É a força policial com o maior contingente de agentes públicos exercendo o policiamento ostensivo fardado, e como tal, diante dos crescentes índices de criminalidade, precisa ser empregada de forma a atender ao máximo o interesse da coletividade.

Dessa forma, a atuação das polícias militares como força de segurança pública deve ser pautada nos princípios constitucionais e administrativos, previstos no art. 37, *caput* da Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional. Qualquer esforço da Administração Pública que não satisfaça a finalidade pública, o bem estar da coletividade e ao interesse público, será considerado desvio da função precípua do estado.

Nesse sentido, cabe distinguir o que é interesse público e o que é interesse privado. Quando o particular empreende na realização de evento com objetivo econômico e solicita da Administração Pública a disponibilização de agentes de segurança para a prestação de serviço público como se privado fosse, denota-se a ausência do interesse público.

Outrossim, com o advento da Copa do Mundo de 2014, nova tendência no emprego de efetivo das polícias militares no interior dos estádios, aproximando-se daquilo que se espera, no que tange ao respeito dos ditames constitucionais e administrativos, tendo exercido seu papel na segurança externa das arenas.

No entanto, o que parecia ser o legado da Copa do Mundo 2014, em termos de segurança no interior dos estádios não ocorreu, e a antiga prática da prestação de segurança pelas polícias militares em jogos de futebol, na parte interna dos estádios, que na sua maioria pertence a particulares, permanece.

Opina-se como deveria ocorrer a segurança em grandes eventos privados, como jogos de futebol, já que a relação, entre os torcedores presentes nos estádios e seus organizadores, é de natureza consumerista.

Portanto, a finalidade pública deve sempre nortear os esforços da Administração Pública na busca do bem comum, pois se contrário fosse, o interesse privado poderia sobrepujar o interesse público em determinados casos, contrariando os fins da Administração Pública, que é a busca do bem estar da coletividade.

2. ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS POLÍCIAS MILITARES

A segurança pública no Brasil, nas últimas décadas, passou a ser um dos temas mais discutidos, pois a cada ano os índices de criminalidade vêm aumentando de forma assustadora e desafia os especialistas de várias áreas (BRASIL, 2015). Busca-se um modelo de gestão no setor, de modo que os números crescentes da criminalidade possa ter um decréscimo chegando a índices de países considerados de primeiro mundo.

A ausência de um estado garantidor de direitos sociais dá margem à marginalização e, conseqüentemente, um aumento da probabilidade de o cidadão, sem usufruir desses direitos sociais, se inclinar a práticas criminosas, nesse sentido Rogério Grego (2009, p. 34), preleciona:

Embora a Constituição Federal, em seu art. 6º, preveja como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados, sabemos que, infelizmente, esses direitos não são efetivamente assegurados.

Em um estado que não consegue garantir direitos sociais, ao menos de forma satisfatória, permitindo o surgimento de um abismo entre as camadas sociais favorecendo a marginalização e o aumento da criminalidade, a segurança pública ganha maior importância *“o que não ocorre nos países desenvolvidos em que as suas polícias só são utilizadas em casos excepcionais”* (GRECO, 2008, p. 34).

Com isso, a função exercida pelas forças de segurança pública ganha relevância e visibilidade, devido as frequentes e necessárias intervenções nos mais variados eventos sociais no cotidiano do nosso país, por vezes, pelo receio que ocorram distúrbios advindos daquele público presente, em casos de grandes aglomerações de pessoas, mesmo que tais eventos sejam de interesse privado.

Nesse contexto, as polícias militares, desempenham um papel fundamental na segurança pública, pois tem como atribuição constitucional, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, prevista no § 5º do art. 144 da Constituição Federal de 1988:

144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares”.

(...)

§ 5º. Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública...

É por meio da atribuição constitucional, dada às polícias militares estaduais, de exercer o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, que este trabalho analisa as distorções no emprego dessa força de segurança pública em eventos de natureza privada, como no caso da atuação no interior dos estádios de futebol, que na sua maioria são de propriedade privada, contrariando assim, os fins da administração pública, consoante ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2014, p. 88):

Os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido.

As polícias militares são órgãos da administração pública direta dos Estados federados, por força do art. 144, §6º da Constituição Federal de 1988, e como tal devem obedecer aos ditames do Direito Administrativo, pois compõem a administração direta desses entes. Na prestação de serviço público, a satisfação da coletividade deve nortear os atos da Administração Pública, bem como é a definição amplado que é serviço público por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p.56):

Toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob o regime jurídico predominantemente público. Abrange atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidas pelo estado com ou sem exclusividade.

A satisfação das necessidades coletivas, acima mencionado no texto de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, deve ser entendida como uma necessidade geral da sociedade, o atendimento de um número maior de pessoas, sem que determinados interesses particulares e individuais sobreponham-se ao interesse coletivo, assim dispõe Hely Lopes Meirelles (2014, p. 88):

A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o

conveniente aos interesses sociais. Desses princípios é que o Direito Público extraiu e sistematizou a teoria da moralidade administrativa.

O emprego de efetivo das polícias militares no interior das arenas desportivas, costumeiramente nos jogos de futebol, cujos eventos são de natureza essencialmente privada, é notadamente inconstitucional, pois além de não ser observada a própria atribuição constitucional do art. 144, § 5º, (Polícia ostensiva e preservação da ordem pública), a prestação de um serviço público, em local privado e sob o interesse particular, não atende aos princípios constitucionais administrativos vinculantes de toda a atividade da Administração Pública. O constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos (2013, p. 110) utiliza-se de duas acepções para conferir o sentido da Administração Pública:

- Sentido orgânico-governamental:

A Administração Pública é sujeito ativo da relação jurídico-administrativa, responsável pela estrutura governamental do Estado. Nesse particular, apresenta-se como uma atividade concreta e imediata, destinada a satisfazer o interesse público –aquele que não diz respeito ao ser humano particularizado, mas a todos indistintamente.

- Sentido orgânico-funcional:

A Administração Pública é uma função, de natureza administrativa ou executiva, norteadas pelos princípios constitucionais administrativos dos artigos 37, caput (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), 70 (legitimidade e economicidade) e 74, II (eficácia), dentre outros extraídos do próprio sistema constitucional positivo.

A Administração Pública, tanto no sentido orgânico-governamental, em que cria sua estrutura governamental para a prestação do serviço público, quanto no sentido orgânico-funcional, quando exerce sua própria administração, deve obediência aos princípios constitucionais administrativos, assim entendidos como direcionadores da atuação do estado, sem que ocorra desvio da finalidade administrativa.

Além dos Princípios constitucionais citados acima, outros princípios foram acrescentados nas constituições estaduais, como exemplo, na Constituição Estadual do Estado de São Paulo, que trouxe a previsão dos princípios da “*Razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público*”(DI PIETRO, 2014, p. 64).

A atuação das polícias militares em jogos de futebol, prestando segurança em local restrito a pessoas que adquirem ingressos, e, portanto privado, faz crer que o interesse particular, naquele momento, se sobrepõe ao interesse público, pois não se trata de área comum do povo, e sim, de local de uso restrito, só sendo possível o acesso por intermédio do pagamento de ingresso. Assim, denota-se desvio da finalidade quanto à prestação do serviço público, ocorrendo uma confusão na Administração Pública do que venha a ser interesse público e interesse privado.

O Interesse Público como princípio está explicitado no art. 37, *caput* da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional Nº 19/1998, “*uma vez que a idéia de preponderância do interesse público está interligada à eficiência da Administração Pública*” (MORAIS, 2006, p. 99).

A competência constitucional das polícias militares, prevista no art. 144 da Constituição Federal de 1988, não deixa qualquer dúvida, que se trata de um serviço público com atribuição de atuar em local público, já que se trata de órgão público prestador de serviço público, não sendo mencionado no dispositivo constitucional, excepcionalidades no emprego de força pública em jogos de futebol, shows e outros eventos que ocorram em local fechado e restrito a livre circulação de pessoas.

Assim, qualquer dispositivo infraconstitucional, que venha estabelecer a participação das polícias militares em eventos esportivos, prestando segurança internamente nos locais fechados, não encontra guarida na nossa Lei Maior, ante o próprio art. 144 e os princípios constitucionais administrativos, os quais exercem um papel de vincular o administrador público nos seus atos, de modo que a busca em atender o interesse da coletividade, a finalidade pública, a moralidade e a eficiência dos serviços públicos, deve ser sempre o objetivo do gestor público, como bem ensina o Professor Celso Antônio Bandeira de Melo (MELO, 2014, p. 101): *verbis*:

Ora, a Administração Pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesse de outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público – o do corpo social – que tem de agir, fazendo-o na conformidade da *intentio legis*. (...). É situação oposta à da autonomia da vontade, típica do Direito Privado. De regra neste último alguém busca, em proveito próprio, os interesses que lhe apeteçam, fazendo-o, pois, com plena liberdade, contanto que não viole alguma lei.

Nos ensinamentos acima, os atos da Administração Pública deve sempre buscar o interesse da coletividade, devendo o administrador público observar as finalidades que o faz exercer o *múnus* público.

3. INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE PRIVADO

Remonta-se do Direito Romano (Roma Antiga), a diferenciação do que é interesse público e do que é interesse privado no campo do Direito, e, a relação existente entre o direito público e o direito privado, segundo o Professor Ricardo Teixeira Brancato (2009, p. 18), essa concepção só veio com o:

jurisconsulto Ulpiano e o Imperador Justiniano, na Roma Antiga, que ensinavam: 'Dois são os aspectos do estudo do Direito: o público e o privado. O Direito Público versa sobre o interesse de ser do Estado Romano; o privado sobre o interesse dos particulares.

Naquele momento histórico, essa distinção era mais rígida, pois a intenção era diferenciar o interesse que se pretendia proteger. Entretanto com o passar do tempo foi-se abrandando essa rigidez e algumas normas de direito, tanto privado quanto público, passaram a abranger relações entre si.

Não diferente no Sistema Jurídico Brasileiro existem normas de direito público que regulam interesses de particulares, como no caso, *“da saúde pública, censura, dentre outras atinentes ao poder de polícia do estado”* (DI PIETRO, 2014. p. 66), assim como normas de direito privado cujo objetivo é a defesa do interesse público, como as correspondentes ao Direito de Família.

Em que pese esse entrelaçamento no alcance das normas entre os dois ramos do direito, a diferenciação do que é norma de interesse público, e do que é interesse privado, na regulação e execução de competências na Administração Pública, se torna necessária, embora não possua caráter absoluto.

Assim, *“as normas de direito público, embora protejam reflexamente interesse individual, têm objetivo primordial de atender o interesse público, ao bem estar coletivo”* (DI PIETRO, 2014. P. 66), ideia essa que surgiu no final do Século XIX, com o fim individualismo (o homem como o fim único do direito). Substitui-se, o Direito anteriormente interessado nas garantias apenas do indivíduo, por um Direito que busca a justiça social, o bem estar coletivo.

Em representação principiológica a essa mudança de paradigma, surge o princípio da supremacia do interesse público, também chamado por alguns doutrinadores como princípio da finalidade pública, que é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos. Tal

princípio não só vincula a autoridade administrativa, quando executa os atos administrativos, como também o próprio legislador no momento da feitura da lei, pois se observa o interesse geral com o ato praticado.

A Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal trouxe expressamente a previsão do Princípio da Supremacia do interesse público, no seu art. 2º, que dispõe:

A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Embora a Lei acima mencionada regule o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, Nas lições do Professor Celso Antônio Bandeira de Melo (2014, p. 99), o Princípio da Supremacia do interesse Público sobre o privado ganha conotação geral:

É princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludem ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou tantos outros.

Em consonância com o Professor Celso Antônio Bandeira de Melo, Hely Lopes Meirelles (2014, p. 110), comentando a respeito do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, assim ensina:

A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade; não do Estado ou do aparelhamento do Estado.

Assim também, quando a lei concede poderes à Administração Pública de requisitar, policiar, punir, o objetivo da lei é a busca da finalidade pública, qual seja do interesse da coletividade, em detrimento de se ceder ao interesse particular. Bem como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 67), *verbis*:

Em consequência, se, ao usar de tais poderes, a autoridade objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir

vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei. Daí o vício de desvio de poder ou desvio de finalidade, que torna o ato ilegal.

Na Administração Pública, a vontade do administrador é externa, não fica no campo da subjetividade, conquanto subordinada à norma disciplinadora de interesse geral, tanto no direito público, quanto no direito privado, os atos de administração se restringem aos de guardar, conservar e perceber os frutos dos bens administrados, portanto não permite atos de alienação.

Dessa forma, ao administrador quando executa atos administrativos, deve observar não apenas o que diz a lei (em sentido estrito), como também, outros instrumentos normativos existentes no sistema jurídico, de forma que se atinja o objetivo maior, o interesse coletivo.

Essa observação obrigatória por parte da Administração Pública de outros instrumentos normativos, como exemplo: atos administrativos normativos, como decretos e regimentos internos; medidas provisórias; tratados, convenções internacionais e princípios gerais do direito, além da lei específica, é denominado, por alguns autores de “*bloco de legalidade*”, cujo sentido amplia o campo de abrangência do princípio da legalidade, e que se traduz na supremacia do interesse público sobre o privado, não deixando margem para interpretação de quem executa, não podendo por mera conveniência ultrapassar os limites da lei (em *lato sensu*), mesmo quando existir margem à discricionariedade e conveniência, estas haverão de ter previsão no sistema normativo.

Não obstante, com todo regramento normativo estabelecido, e que vincula a Administração Pública, não raramente, no Brasil, se tem notícia que o interesse coletivo, buscado por todo o sistema jurídico vigente, não vem sendo respeitado, acarretando grandes prejuízos aos administrados e consequentemente, o cometimento de atos administrativos eivados de vícios de ilegalidades, por vezes, não detectados de imediato pela sociedade e órgãos de fiscalização das atividades do Estado.

Com a Constituição Federal de 1988, consolida-se a ideia de constitucionalização da Administração Pública, concepção cuja origem se reputa a Constituição de 1891, quando trouxe a preocupação com a organização do aparelho do Estado e que marcou a quebra dos regimes absolutistas (MENDES, BRANCO,

2013, p. 809). Essa consolidação constitucional das normas da Administração Pública, a partir da Carta Política de 1988, chamada de “*normas constitucionais da Administração Pública*” pela Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, citada nas lições de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gornet Branco (2013, p. 809), também consagrou os princípios constitucionais de relevância ímpar para a Administração Pública nas três esferas de governo.

Um exemplo da inobservância da supremacia do interesse público sobre o privado, pela Administração Pública ocorre no emprego de efetivo das polícias militares internamente nos estádios quando da realização de jogos de futebol. Emprega-se um serviço público de caráter essencial em benefício do interesse privado, caracterizando assim, desvio da função pública.

A existência de previsão legal, disposta no art. 14, inciso I, da Lei 10.671/2003 (Estatuto de Defesa do Torcedor), da possibilidade de a entidade promotora do evento ou mandante do jogo de “*solicitar ao Poder Público agentes públicos de segurança, devidamente identificados, responsáveis pela segurança dos torcedores dentro e fora dos estádios e demais locais de realização de eventos esportivos*”, não deve prevalecer diante dos princípios constitucionais administrativos da moralidade, finalidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e supremacia do interesse público, os quais são de observância obrigatória pelo administrador da coisa pública.

A despeito do princípio da finalidade, em que deve observar a Administração Pública, assim como os demais princípios direcionadores dos atos administrativos, o Professor Celso Antônio Bandeira de Melo (2014, p. 109), esclarece:

Em rigor, o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. É mais que isto: é uma inerência dele (...). Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumprí-la. Daí por que os atos incursos neste vício – denominado “desvio de poder” ou “desvio de finalidade” – são nulos. Quem desatende ao fim legal desatende à *própria lei*.

Portanto, não basta que as polícias militares sejam empregadas em jogos de futebol no interior dos estádios atendendo exclusivamente a lei (*stricto sensu*), deve observar a lei (*lato sensu*), ou seja, todo o ordenamento jurídico vigente, incluindo os princípios constitucionais que regem todos os atos da Administração Pública.

4. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS

Os princípios constitucionais da Administração Pública são de observância obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Tais princípios têm como função servir de parâmetro de comportamento para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário balizarem, administrativamente, seus respectivos atos (BULOS, 2013, p.991).

O art. 37, da Carta de Magna de 1988, traz expressamente a previsão dos princípios constitucionais aplicados à Administração Pública, são eles: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade e eficiência. Acrescenta-se a estes princípios constitucionais, outros oriundos do ordenamento jurídico, como razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público (MEIRELLES, 2014, p. 89), este último, já comentado no capítulo anterior.

Alguns autores colocam o princípio da finalidade como corolário do princípio da impessoalidade, como José Afonso da Silva (2013, p. 676), que o coloca como ínsito do princípio da legalidade, *verbis*:

O princípio da finalidade administrativa, que não foi referido no art. 37, porque, certamente, o legislador constituinte o entendeu como um aspecto da legalidade. De fato o é na medida em que o ato administrativo só é válido quando atende o seu fim legal, ou seja, o fim submetido à lei. Logo o fim está sujeito ao princípio da legalidade.

Dentro da perspectiva da análise do emprego das polícias militares no interior de estádios de futebol, sob o prisma da legalidade constitucional, o princípio da finalidade e da eficiência ou impessoalidade, cabe destaque, pois nos casos em que, o estádio de futebol se torne propriedade privada, resta evitado de vício de legalidade (*lato sensu*), o ato administrativo que determina a prestação de segurança pública pelas polícias militares no interior dos estádios de futebol, desviando-se da finalidade, do objetivo maior: o interesse público, como bem preconiza, Hely Lopes Meirelles (2014, p. 95):

A finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como o 'fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência' do agente (Lei 4.717/65, art. 2º, parágrafo único, "e").

Para Meirelles, na citação acima, associando os princípios da impessoalidade ao princípio da finalidade, diz que o administrador público não pode buscar interesses próprios ou de terceiros, sob pena de ter seus atos invalidados por desvio de finalidade.

As polícias militares, enquanto órgãos pertencentes à Administração Pública dos Estados, quando solicitada para prestação de serviço de segurança pública estão vinculadas à obediência dos princípios constitucionais administrativos previstos, tanto na Constituição Federal de 1988, como também na legislação infraconstitucional. Assim, quando a Administração Pública faz uso de seus agentes, tem a obrigatoriedade de atender a finalidade pública, a qual está vinculada, justamente, por prestar um serviço público destinado à satisfação da coletividade em geral (MELO, 2014, p. 689).

O Princípio da finalidade faz vedação à prática de ato administrativo visando única e exclusivamente os interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais (MEIRELLES, 2014, p. 95), pois a Administração Pública é dada, pelo referido Princípio, praticar atos sempre com objetivo de atender a toda coletividade. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Melo, sobre o Princípio da finalidade, preleciona:

Assim, o princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu cargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica abrangida na lei a que esteja dando execução.

Nota-se, segundo o texto de Celso Antônio Bandeira de Melo, que não basta à existência de uma norma abrangente para o respaldo do ato administrativo, por vezes, se faz necessário uma lei específica para a prática de determinado ato administrativo para que reste claro, que o esforço empregado pela Administração Pública não seja eivado de vício de legalidade.

Na prestação de serviço público, tão importante quanto o Princípio da Finalidade ou da Impessoalidade, é o Princípio da eficiência, incorporado ao art. 37 *caput*, da Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional nº

19/1998, “*exige que atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional*” (MEIRELLES, 2014, p. 102).

Para que a atividade de segurança pública exercida pelas Polícias Militares dos Estados seja desempenhada com presteza, perfeição e rendimento funcional, faz-se necessário aperfeiçoar o emprego do seu efetivo pelo espaço público, não sendo permitido desvio de finalidade em sua atividade, como a retirada de contingente de determinado local público para atendimento em evento de natureza privada. Nesse sentido, o Professor Alexandre de Moraes (2007, p. 93), mencionando as características do Princípio da eficiência, dispõe:

O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

Dentre as características do Princípio da eficiência, do Professor Alexandre de Moraes, nota-se que, a característica do direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, é por demais importante na imposição à Administração Pública do dever de buscar o bem da coletividade, em detrimento de interesses e benefícios de particulares.

A atividade da Administração Pública, por meio do serviço de segurança pública prestado pelas polícias militares dos estados, deve ter em mira a obrigação de ser eficiente, e para tanto deve sua operacionalização ser racionalizada no sentido de aperfeiçoar a prestação do serviço de segurança aos seus administrados. Trata-se de uma advertência do constituinte derivado, que na busca de um estado avançado, sua atuação seja pautada pela correção e pela competência (MENDES, BRANCO, 2013, p. 825).

5. PARTICIPAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES EM GRANDES EVENTOS PRIVADOS – FUNDAMENTOS

Além da atuação em jogos de futebol dentro de estádios, costumeiramente, as polícias militares atuam em outros grandes eventos privados, como exemplo, em carnavais fora de época, vaquejadas, festas agropecuárias (BRASIL, 2015), dentre outras. Tais eventos embora ocorram em locais abertos ao público, geralmente acontecem shows musicais em local restrito, portanto fechado, cujo acesso do público só é possível mediante pagamento de ingresso, tornando-se dessa forma local privado, em que seus organizadores visam o lucro, tornando-se assim, um evento de natureza privada. Frequentemente, percebe-se a atuação das polícias militares nesses locais restritos.

A participação da Polícia Militar do Estado Rio Grande do Norte, em grandes eventos privados ocorridos no Estado, como exemplo, no “Carnatal” (BRASIL, 2014), micareta que acontece todos os anos na Cidade do Natal, em que grande número de policiais militares são deslocados para prestar segurança pública em todo evento. Outro exemplo do emprego de efetivo da Polícia Militar do Rio Grande do Norte, em evento privado, ocorre nos shows musicais sediados em espaço restrito ao público em geral, como uma das atrações da chamada “Festa do Boi”, evento ligado ao setor agropecuário que acontece anualmente no Município de Parnamirim/RN.

Os fundamentos que frequentemente são suscitados pelas autoridades públicas de segurança para a participação direta das polícias militares em grandes eventos, de natureza privada, são variados evão desde a Constituição Federal de 1988, passando pelo Estatuto de Defesa do Torcedor, decretos, portarias e regulamentos editados por vários Estados da Federação.

Um dispositivo legal que geralmente é mencionado para o uso da segurança pública em grandes eventos privados, é o art. 5º, *caput* da Constituição Federal de 1988, quando faz referência ao direito da inviolabilidade à *segurança*, *verbis*:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes.
(grifo nosso)

A previsão da inviolabilidade do direito à segurança previsto no *caput* do art. 5º da Constituição Federal de 1988 é utilizada como fundamento para o uso das polícias militares no interior dos estádios de futebol, sob o argumento que o jogo de futebol é um evento público, e como tal estaria inserido o direito ao lazer previsto no art. 6º também da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015):

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, olazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
(grifos nossos)

Outro dispositivo infraconstitucional também utilizado como forma de embasar a utilização de agentes públicos de segurança em eventos de natureza privada, como se público fosse, é a Lei Nº 10.671/03 (Estatuto de Defesa do Torcedor). No art. 13 do Estatuto, trata da segurança do torcedor “*Art. 13. O torcedor tem direito a segurança nos locais onde são realizados os eventos esportivos antes, durante e após a realização das partidas*”. No art. 14 traz a previsão de quem será a responsabilidade pela segurança dos torcedores (BRASIL, 2015):

Art. 14. Sem prejuízo do disposto nos artigos. 12 a 14 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a responsabilidade pela segurança do torcedor em evento esportivo é da entidade de prática desportiva detentora do mando de jogo e de seus dirigentes, que deverão: (...).
(grifo nosso)

No dispositivo acima citado, há a previsão de que a responsabilidade pela segurança dos torcedores será da entidade responsável pela prática desportiva e que detenha o mando de jogo, bem com de seus dirigentes. Ora, a responsabilidade em sendo da entidade privada, esta deverá fornecer aos torcedores, dentro do local do evento, cujo acesso só é permitido com a apresentação de ingresso devidamente pago, a segurança suficiente para a realização do evento de forma a garantir à sensação de segurança às pessoas presente.

Contudo, no inciso I do art. 14, acima mencionado, há previsão que os responsáveis pela segurança dos torcedores nos locais dos eventos, deverão solicitar agentes públicos para prestar tal segurança, dentro e fora dos estádios, conforme dispositivo abaixo transcrito (BRASIL, 2015):

Art. 14. (...) deverão:

I – **solicitar ao Poder Público** competente a presença de **agentes públicos** de segurança, devidamente identificados, **responsáveis pela segurança dos torcedores dentro e fora dos estádios e demais locais de realização de eventos esportivos;**

(...)

(grifos nossos)

A previsão, no Estatuto de Defesa do Torcedor, da atuação de agentes públicos de segurança dentro e fora dos estádios e demais locais de realização de eventos desportivos, revela-se plenamente inconstitucional, face aos princípios constitucionais e administrativos, assim, torna-se importante a Administração Pública observar, não apenas o que está previsto em lei (*stricto sensu*), mas todo o ordenamento jurídico, conforme Alexandre de Moraes (2006, p. 83), a respeito do Princípio da moralidade, assevera:

Pelo princípio da moralidade administrativa, de difícil conceituação doutrinária, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade; deverá ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública.

O Princípio da moralidade, consagrado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, está inteiramente interligado com os demais princípios constitucionais “*essenciais para a probidade e transparência na gestão da coisa pública*” (MORAIS, 2006, p. 80). Assim, desrespeitado um daqueles princípios do art. 37 da Lei Maior, ocorre um efeito cascata nos demais princípios, que fatalmente também serão infringidos, como exemplo; quando a Polícia Militar atua em evento privado exercendo além da segurança externa do evento, como ruas e praças, também a segurança do público que se encontra no ambiente interno.

As polícias militares enquanto órgãos pertencentes à Administração Pública dos Estados exercem função pública, e, como tal “*não há autonomia da vontade, nem a liberdade em que se expressa, nem a autodeterminação da finalidade a ser buscada, nem a procura de interesses próprios, pessoais*” (MELO, 2014, p. 101).

Em suma, o administrador público fica adstrito a uma finalidade estabelecida previamente pelo mandamento previsto na Constituição ou na Lei, de bem assegurar o interesse público e não o interesse da entidade ou do órgão público em si mesmo considerado.

6. SEGURANÇA DENTRO DOS ESTÁDIOS NA COPA DO MUNDO 2014

A segurança durante a Copa do Mundo de 2014, realizada no Brasil inaugurou um novo conceito relacionado às competências na prestação da segurança dentro e fora dos estádios de futebol, conforme o Planejamento Estratégico de Segurança Pública e Defesa para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, do Ministério da Justiça (2013, p. 41), que fez o seguinte reconhecimento:

Atualmente, a Segurança em dia de eventos é realizada integralmente pelos Órgãos de segurança pública. No entanto, o Regulamento de Segurança da FIFA estabelece um modelo diferenciado de realização, com atribuições específicas para a segurança pública e segurança privada.

Como se nota, houve o reconhecimento por parte do Governo Brasileiro, que a segurança dentro dos estádios de futebol, era realizada de forma integral pelas forças de segurança pública, sem qualquer participação da iniciativa privada, nem ao menos de cooperação para a segurança dentro dos estádios de futebol. O Planejamento Estratégico de Segurança Pública e Defesa para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 (2013, p. 41), faz outro esclarecimento importante relacionado à segurança dentro dos estádios brasileiros, como segue:

O Brasil ainda não tem tradição com esse modelo integrado de segurança nas instalações esportivas, no qual os órgãos de segurança pública fazem a segurança da cidade e das vias públicas, até a porta dos estádios, e as equipes de segurança privada desempenham suas funções de segurança patrimonial e de vigilância no domínio territorial do estádio. Esse modelo inaugurará um novo conceito de atuação conjunta das forças públicas e privadas.

Percebe-se com o advento da Copa do Mundo de 2014, sediada no Brasil, o surgimento de um novo paradigma em torno do que venha a ser responsabilidade do Estado, no que tange a prestação de segurança pública, e o que é área de responsabilidade da segurança privada.

Nesse sentido, as forças de segurança pública, durante a realização dos jogos no Mundial 2014, exerceram a função eminentemente pública prestando serviço no perímetro externo dos estádios, e, com um pequeno efetivo no interior dos estádios como pronta resposta, caso ocorresse à quebra da segurança interna, neste caso, prestada por empresas de segurança privada contratada pela FIFA, por

meio dos chamados “*assistentes de segurança*”. Os efetivos de policiais militares dentro dos estádios só poderiam atuar em caso extremo, conforme o Planejamento Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 (2013, p. 41):

As Forças de Contingência, tanto da Segurança Pública quanto da Defesa, permanecerão de sobreaviso e só intervirão quando houver grave tumulto e se faça necessária a manutenção da ordem pública, ou quando necessário o emprego do poder de polícia.

Pelo temor que pudesse ocorrer algo de errado com a segurança privada dentro dos estádios, e ainda por inaugurar uma nova sistemática na prestação de segurança no interior dos estádios, foi que houve a previsão de efetivo de forças de segurança pública dentro dos estádios, porém de forma bastante discreta e por vezes sem que fosse possível sua visualização pelo público presente, tendo em vista seu caráter subsidiário.

Em que pese o Planejamento Estratégico de Segurança Pública e Defesa para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, seguindo o método de segurança dentro dos estádios de futebol, utilizando segurança privada, trazer uma nova tradição com relação à segurança dentro dos estádios, esse método apenas foi utilizado durante os jogos do Mundial da FIFA 2014, após jogos do Mundial a prática de emprego de agentes públicos de segurança atuando internamente nos estádios continuaram.

Um exemplo da atuação da Polícia Militar do Rio Grande do Norte, na parte interna do Estádio Arena das Dunas, ocorreu no dia 22 de julho de 2015, ocasião que o time Potiguar América Futebol Clube enfrentou o Clube de Regatas Vasco da Gama, em jogo válido pela Copa do Brasil. No mesmo dia, no Estádio Maria Lamas Farache “Frasqueirão” o ABC Futebol Clube, em jogo comemorativo pelo Centenário do time Potiguar enfrentou o time do Corinthians do Estado de São Paulo. Nesses dois jogos a Polícia Militar atuou com “*um total de 621 policiais militares (...) dividido nas duas partidas garantindo que o espetáculo esportivo transcorresse da melhor maneira possível*” (BRASIL, 2015). Conforme divulgado no site oficial do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, em 24 de julho de 2015.

Portanto, mesmo com o exemplo trazido pela FIFA, de só atuar dentro dos estádios de futebol, agentes de segurança privados, o Brasil ainda não conseguiu vencer esse obstáculo no desvio da função de segurança pública.

7. O REAL PAPEL DA POLÍCIA MILITAR EM GRANDES EVENTOS

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 144, trouxe a previsão que a *“segurança pública é dever do estado direito e responsabilidade de todos é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”*. No texto Constitucional fica evidente que a segurança pública é dever do Estado, contudo não eximiu o particular da responsabilidade, quando disse que *“é responsabilidade de todos”*.

Dessa forma, o particular quando pretende realizar um evento em espaço não comum do povo, ou seja, em espaço privativo, cujo acesso só é permitido apenas àquelas pessoas que pagarem pelo acesso, não pode se valer da segurança estatal, atuando diretamente no espaço privado, ficando esta apenas condicionada a atuação na parte externa do evento, nas vias públicas.

Nos casos dos estádios de futebol, que na sua maioria são privados, pertencentes aos próprios clubes de futebol, ou mesmo a consórcios de empresas, ocorre de forma semelhante. A atuação das polícias militares estaduais deve ser apenas nos espaços não restritos ao público em geral, em espaço de livre circulação das pessoas, a partir do momento que se faz a cobrança de valor referente a ingresso, para que seja permitida a entrada das pessoas a determinado estabelecimento, este deve ser entendido como espaço privado, e, portanto, deve ser contratada empresa particular prestadora de serviço de segurança privada.

O §5º do art. 144 da Constituição Federal de 1988, prevê que *“às polícias militares cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”*. Apenas no caso de haver quebra da ordem pública oriunda de evento particular é que enseja a intervenção do Estado por meio de suas forças policiais objetivando restaurar a ordem.

A Lei 10.671/2003, (Estatuto de Defesa do Torcedor) equiparou os torcedores frequentadores de jogos de futebol a consumidores, enquanto nessa situação de expectador, ou mesmo quando na posse de ingresso válido, conforme o art. 40 do referido Estatuto, *verbis*:

Artigo 40. A defesa dos interesses e direitos dos torcedores em juízo observará no que couber, a mesma disciplina da defesa dos consumidores em juízo de que trata o Título III da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990.

A realização de eventos esportivos como prestação de serviços por organização particular constitui verdadeira atividade econômica, e sob tal aspecto, vale ressaltar o que dispõe o art. 170 da Constituição Federal de 1988:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor”;

(...)

Os clubes de futebol, as federações de futebol dos estados e a Confederação Brasileira de Futebol - CBF, ou mesmo a FIFA, como pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço, em organização e realização de eventos esportivos, no caso o futebol, se equiparam a fornecedoras, conforme previsão no art. 3º do Estatuto de Defesa do Torcedor:

Art. 3º Para todos os efeitos legais, equiparam-se a fornecedor, nos termos da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, a entidade responsável pela organização da competição, bem como a entidade de prática desportiva detentora do mando de jogo.

As entidades promotoras de campeonatos de futebol, sejam clubes, federações e a CBF, como fornecedoras de serviço descumprem o que estabelece o art. 6º do Código de Defesa do Consumidor - CDC, quando se eximem da responsabilidade atribuída pelo referido disposto legal, no que tange a segurança interna nos estádios de futebol, transferindo a responsabilidade pela segurança dos torcedores, estes enquanto consumidores, às polícias militares. Se não vejamos, o que dispõe o art. 6º do CDC: *“São direitos básicos do consumidor: inciso la proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigos ou nocivos”*.

Portanto, o Estado não pode arcar com os custos da prestação de segurança interna nos estádios de futebol, pois tais eventos exigem grande contingente policial, o que enseja pagamento de diárias operacionais e deslocamentos de efetivo, enquanto clubes e federações obtêm altos rendimentos com a bilheteria dos jogos, ao custo de um serviço de segurança prestado por órgão público, em claro e notório desrespeito aos ditames constitucionais, neste caso, os princípios constitucionais administrativos.

8. CONCLUSÃO

Finda a análise da atuação das polícias militares no interior dos estádios de futebol à luz dos princípios constitucionais informadores da atividade da Administração Pública, evidencia-se a inconstitucionalidade no ato administrativo que disponibiliza agentes públicos para exercer segurança na parte interna dos estádios. As polícias militares como força pública de segurança pertencente aos estados da federação, não deve prestar seus serviços em locais privados e sob a tutela, ou seja, o comando de particulares.

A atribuição constitucional das polícias militares, prevista no art. 144, de preservar da ordem pública, deixa evidente que a atuação da força pública deve ser realizada em local público, de uso comum e livre circulação de pessoas, desde que a segurança interna dos locais de eventos privados seja mantida, caso contrário já se tem a quebra da ordem pública, quando foge do controle do particular a manutenção da segurança exercida pelos agentes de segurança privada.

O padrão de segurança interna dos estádios de futebol durante a Copa do Mundo de 2014 trouxe uma perspectiva de que as autoridades brasileiras conseguisse absorver o conhecimento adquirido durante os jogos do Mundial, e passasse a exigir dos realizados dos eventos esportivos de futebol, a contratação de profissionais capacitados para exercerem a segurança dos torcedores dentro dos estádios, em obediência ao Estatuto do Torcedor no seu art. 40, pois como fornecedores de serviços são obrigados a prestarem segurança às pessoas presentes.

Entretanto, nos dias atuais, o serviço público de segurança exercido pelas polícias militares, ainda continua a ser prestado na parte interna dos estádios de futebol, cuja propriedade na grande maioria pertence à iniciativa privada, em evidente desrespeito aos princípios constitucionais da Administração Pública.

Portanto, pode-se concluir que a tradição na participação das polícias militares em eventos esportivos privados, como nos jogos de futebol, deve ser repensado pelos entes públicos, sob a égide da Constituição Federal de 1988, e demais normas reguladoras da atividade da Administração Pública, como forma de alcançar a efetividade na prestação do serviço de segurança pública a toda sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BRANCATO, Ricardo Teixeira. **Instituições de direito público e de direito privado**. 13. ed. rev. e atual. –São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Brasília: Senado Federal, 2015.

_____. **Estatuto de Defesa do Torcedor**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.671.htm> Acesso em 03 nov 2015.

_____. Ministério da Justiça. **Planejamento Estratégico de segurança para a Copa do Mundo FIFA 2014 Brasil**. Disponível em: <<http://www.seguranca.mt.gov.br/UserFiles/file/ASSCON/Plano%20Estrategico%20SESGE.pdf>> Acesso em 02 nov 2015.

_____. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/2014/12/esquema-de-seguranca-do-carnatal-conta-com-400-policiais-militares.html>> Acesso em 20 out 2015.

_____. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca>> Acesso em 05 out 2015.

_____. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?id=49415>> Acesso em 02 nov 2015.

_____.Disponível em: <<http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&ACT=null&PAGE=null&PARM=null&LBL=ACERVO+DE+MAT%C3%83%E2%80%B0RIAS>> Acesso em 03 nov. 2015.

_____. **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm> Acesso em 03 nov 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. rev. Atual.– São Paulo : Saraiva, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas S.A. 2014.

GRECO, Rogério. **Atividade Policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais** – 2ª edição. Niterói, RJ: Impetus, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. Ed. São Paulo: Malheiros Editores 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional** – 8ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 4ª ed. – São Paulo: Atlas, 2007

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed., Rev. Atual. Malheiros Editores LTDA. 2013.